

CAI  
MI411  
-1989  
I04



Employment and  
Immigration Canada

Emploi et  
Immigration Canada

Gouvernement  
Publications

Immigration

## Research Abstract

# A review of immigrant and ethnic services in Vancouver

**Renate Shearer**

January, 1989

This is an abstract of an immigration research report prepared by the author for the Policy Analysis Directorate of the Immigration Policy Branch.

**Canada**



3 1761 11767845 8



*Presented to the*  
**LIBRARY of the**  
**UNIVERSITY OF TORONTO**  
*by*  
**PROFESSOR**  
**FREDA HAWKINS**

## Research Abstract

# A review of immigrant and ethnic services in Vancouver

Renate Shearer

January, 1989

The opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect those of Employment and Immigration Canada. This paper has been distributed for discussion purposes only and any views or comments would be welcomed.

---

This is a bilingual abstract of an unpublished immigration research report prepared for Employment and Immigration Canada by the author in English and available on request by writing to:

Director  
Policy Analysis Directorate  
Immigration Policy Branch  
Employment and Immigration Canada  
Place du Portage — Phase IV  
Ottawa-Hull  
K1A 0J9



# Introduction

Funding agencies periodically need to compare offered services with the emerging trends and issues.

The review of immigration and ethnic services in Vancouver had two objectives. It undertook to establish an inventory of existing services and it also hoped to increase understanding of the needs, issues and opportunities currently confronting ethnic and immigrant communities and the agencies that minister to them. The review provides a basis for program planning that can meet both current and future needs.

The research was jointly supported by the City of Vancouver, Social Planning Department and Employment and Immigration Canada (EIC).

---

## Methodology

The writers of the review examined three types of research information. They analyzed data from traditional sources, such as the Census and EIC, policy decisions, and other studies and reports.

The researchers developed a questionnaire that was mailed to 120 organizations who serve immigrants. The questionnaire allowed organizations to define themselves in terms of service delivery. It also gathered information on immigrant and ethnic issues and on the kinds of services available, and how they are provided.

In addition, researchers interviewed a total of 102 people. The interviewees represented immigrant-serving organizations, funding organizations, municipal, provincial and federal departments, community organizations, and experts in immigrant and ethnic services.

## The historical, economic and social context in Vancouver

Although Vancouver had a significant immigrant and ethnic population 20 years ago, there were very few services provided specifically for it.

Since then, Vancouver has come to see itself as a multicultural city and various types of organizations have begun to respond to the new requirements. These organizations include non-profit independent societies, ethnic groups and religious organizations. Many have become firmly established in the city's social-service delivery system.

The economic slow-down of the 1980s has taken its toll on all social services. Immigrant services have perhaps been the most affected. Budgets, staff, and services have had to be trimmed. This has resulted in feelings of uncertainty and insecurity.

There are, however, reasons to be optimistic about the future. All levels of government and mainstream organizations appear to be recognizing the need to provide more services responding to the needs of immigrants and ethnic groups. For example, more government programs are attempting to address the problem of discrimination, prompted and supported by the Charter of Rights and Freedoms and the new **Canadian Multiculturalism Act**.



## Statistical data

Good client-group statistics are invaluable when planning current and future service needs. Unfortunately, accurate information on immigrants is difficult to acquire.

The 1986 Census data was not available until 1988. In addition, census and EIC data are of limited use because information-classification categories have changed over time and are vague. The best source is probably the immigrant-service organizations: their data is compiled by people with field-level knowledge and it is specific and up-to-date.



---

# Funding sources

The major sources of funding for immigrant service organizations in Vancouver are the federal, provincial and the municipal governments, the United Way and the Vancouver Foundation.

Although there have been some improvements, especially with the new federal government multi-year funding program, there are still major problems with the current funding structure. There is no core funding and guidelines change from year to year, thus organizations are required to adjust their programs accordingly. In addition, the funding programs do not address all the problems of immigrants; those facing a real crisis during the process of adaptation may be neglected.

---

## Federal Government

There are three sources of federal government funding. The Immigrant Settlement and Adaptation Program (ISAP) makes funds available to voluntary agencies to provide reception, information, orientation, referral, interpretation/translation, counselling (advice and support rather than in-depth or professional) and assistance in preparing newcomers so that they can seek employment. The program is aimed primarily at newly arrived immigrants.

The Secretary of State (Multiculturalism) department has recently replaced the Cultural Integration Program with the new Citizenship and Community Participation Program. The latter will continue to emphasize immigrant integration into Canadian life. It will be aimed at both newcomers and the longer term integration of immigrants. It will also promote the use of volunteers. Most importantly, it will provide multi-year funding to service organizations. Thirdly, the Canadian Jobs Strategy is directed towards job creation and/or skills training. It has been used by immigrant service organizations for program development.

---

## **Provincial Government (British Columbia)**

The B.C. government has been a reluctant contributor to immigrant service organizations.

The funding level has been minimal and inconsistent. British Columbia does not consider immigrant settlement as part of its responsibility, although this may change as a result of the Meech Lake constitutional accord. According to 1986 figures, British Columbia spends far less per immigrant on immigrant services than other provinces.\*<sup>1</sup>

---

## **Municipal Governments**

Community services grants, the major source of municipal funding, are available through a program which is flexible and aimed at strengthening neighbourhoods. The program also provides preventative services, community self-help and advocacy programs.

---

## **United Way**

The United Way currently funds three immigrant/ethnic service organizations. It is expected that two or three more may become participants in the near future. The level of funding is based on a proportion of the total funds raised by the United Way.

---

## **Vancouver Foundation**

The Vancouver Foundation is a non-government community foundation. It uses its endowment and trust funds to finance specific, usually short-term, projects, and cannot be used for operational costs.

---

*\*<sup>1</sup> The Atlantic Provinces were not included in the analysis.*

## Overview of the organizations serving immigrants and ethnic groups

It is not possible here to go into an in-depth description of all the organizations that provide services to immigrants in Vancouver. Some immigrant-service organizations provide general settlement services while others focus on specific groups such as refugee claimants, youth, seniors and pre-schoolers.

The “*Review of Immigrant and Ethnic Services*” divides the services into three categories: those provided by the nine immigrant serving organizations funded by either community services grants and/or ISAP; those developed by mainstream institutions to meet immigrant needs; and those services being considered for development by mainstream agencies.

There have been significant changes in some mainstream organizations in terms of their response to immigrant and ethnic needs. The “Review” discusses the Vancouver Police Department, the Vancouver Health Department, the Vancouver School Board and the Greater Vancouver Mental Health Services because of their success in responding to the needs of the immigrant and ethnic communities.



---

## Issues

Some of the many and varied issues identified during the interview stage of the study were predictable and well-known. This does not detract from their importance.

Settlement agencies need more funds and staff. Mainstream and settlement-agency staff need more training. Co-ordination of services needs to be improved. There must also be changes in government policies at all levels to address gaps in the services provided. Four other issues, however, require more detailed discussion: youth-services provision, the complexity of the problems immigrants face; the role of mainstream agencies, and the provision of settlement services.

---

### Youth

The issue of youth services has only recently become a major concern and researchers were surprised at the number of interviewees' comments on the subject.

There needs to be a variety of programs aimed at youth in general; further consideration must be given to immigrant youths in particular. A wide range of community organizations should be involved in the definition and development of the needed services.

---

### Complexity of problems

More and more refugees are arriving in Canada. Their backgrounds include living in war-torn countries, torture, and/or years spent in refugee camps.

Consequently, they have settlement problems over and above the normal stresses of immigration to a country with a different language and culture. Settlement workers are not able to cope with the complex mental health problems that can result. Mechanisms to link the settlement worker with the mainstream agencies that can

provide mental health and/or family services must be developed. In addition, the agencies must have the multi-lingual and multi-cultural capacity to help immigrants from different cultures.

---

### **Role of Mainstream Agencies**

Most interviewees discussed the role of mainstream agencies in providing services to immigrants and ethnic groups.

There was general agreement that the agencies should ensure immigrants and ethnic groups have access to existing services and that these services be appropriate to immigrants' specific needs. Government programs and policies, on funding in particular, must be adjusted so that mainstream agencies can meet local needs.

---

### **Provision of settlement services**

The issue of the provision of settlement services focused on two questions.

How could the basic settlement and adaptation services – multilingual or unilingual – be provided? Which language groups should be served? Multilingual service is most appropriate given limited resources. It is clear that the language needs of the major immigrant groups and the high demand populations (e.g., Spanish, Polish) must continue to be met. The appropriate response to the needs of well-established communities and smaller population groups is less clear.

## Recommendations

The recommendations of “*Review of Immigrant and Ethnic Services*” address only the major concerns identified by the research project. Other concerns will have to be addressed within the policy framework defined by these recommendations. The recommendations include:

- The recognition of the role of service organizations and the work of multilingual, multicultural workers;
- The continued funding of services with additional resources that reflect changing needs such as newly important ethnic groups and priority groups that cut across ethnic affiliations;
- The recognition of the role of mainstream organizations who provide services to immigrant and ethnic groups and associated resourcing;
- The recognition of the need for improved counselling services;
- Planning programs on a neighbourhood basis;
- Improvement in staff training, service coordination and information gathering; and
- Review of certain programs.



## Recommandations

- Les recommandations de l'«*Examen des services aux communautés ethniques de Vancouver*» portent seulement sur les principales questions soulevées dans le projet de recherche. Il faudra traiter d'autres questions dans la politique globale découlant de ces recommandations. Les recommandations de l'étude sont les suivantes :
- la reconnaissance du rôle des organismes de services et le travail des agents multilingues et multiculturels;
  - le financement continu des services et des ressources supplémentaires qui tiennent compte des besoins changeants, comme les nouveaux groupes ethniques et les groupes prioritaires sans caractère ethnique;
  - la reconnaissance du rôle des principaux organismes dans la prestation des services aux communautés ethniques et des ressources connexes;
  - la nécessité d'améliorer les services de counselling;
  - la planification des programmes au niveau des quartiers;
  - l'amélioration de la formation du personnel, la coordination des services et la collecte de données;
  - l'examen de certains programmes.

unilingues) sur les groupes linguistiques auxquels devraient s'adresser ces services. A cet égard, il conviendrait d'offrir des services multilingues, étant donné les ressources limitées. Mais il faut, de toute évidence, continuer à répondre aux besoins linguistiques des groupes d'immigrants actuels et des communautés dont les besoins sont les plus pressants (p. ex. les immigrants de langue espagnole et les Polonais). Cependant, il est moins facile de répondre aux besoins des communautés bien établies et des petits groupes d'immigrants.

Cette situation entraîne des problèmes d'intégration qui dépassent largement les difficultés habituelles auxquelles font face ceux qui émigrent dans un nouveau pays et qui doivent s'adapter à une langue et à une culture différentes. Les agents d'établissement sont incapables d'aider les personnes qui ont de graves troubles mentaux pouvant être causés par ces problèmes d'adaptation. Il faut créer des mécanismes permettant à l'agent d'établissement d'établir des rapports avec les principaux organismes qui peuvent offrir des services aux familles et (ou) des services de santé mentale. De plus, les organismes doivent posséder des ressources multilingues et multiculturelles pour répondre aux besoins des immigrants provenant de divers pays.

### Rôle des principaux programmes

La plupart des personnes qui ont participé aux entrevues ont discuté du rôle que jouent les principaux organismes dans la prestation de services aux communautés ethniques. En général, elles étaient d'avis que ces organismes devraient veiller à ce que les immigrants aient accès à ces services et que ceux-ci répondent de façon appropriée à leurs besoins particuliers. Les programmes et les politiques du gouvernement, notamment en matière de financement, doivent être modifiés de façon à ce que les principaux organismes puissent répondre aux besoins à l'échelon local.

### Prestation de services d'établissement

Pour ce qui concerne la prestation de services d'établissement, on s'est surtout interrogé sur la façon d'offrir les services essentiels d'établissement et d'adaptation (services multilingues ou

Certaines des questions nombreuses et variées soulevées dans l'étude étaient faciles à prévoir et bien connues, ce qui n'en diminue pas pour autant l'importance.

Il faut augmenter le budget et les effectifs des organismes d'établissement, donner une meilleure formation au personnel des principaux organismes et des organismes d'établissement et améliorer la coordination des services. De plus, les lignes directrices de tous les paliers du gouvernement doivent être modifiées afin de combler les lacunes dans les services. Cependant, quatre autres questions doivent être discutées plus en détail, soit la prestation de services aux jeunes, la complexité des problèmes auxquels font face les immigrants, le rôle des principaux organismes et la prestation des services d'établissement.

## Jeunes

Ce n'est que récemment que les services aux jeunes sont devenus une question importante. Les auteurs de l'étude ont d'ailleurs été étonnés de constater le nombre d'observations formulées à ce sujet au cours des entrevues.

Il faudrait mettre sur pied divers programmes s'adressant aux jeunes en général et examiner davantage les besoins particuliers des jeunes immigrants. Un large éventail d'organismes communautaires devraient participer à la conception et à la mise sur pied des services nécessaires.

## Complexité des problèmes

Un nombre sans cesse croissant de réfugiés arrivent au Canada après avoir connu des expériences tragiques, comme la vie dans des pays déchirés par la guerre, la torture ou des années passées dans des camps de réfugiés.



# Aperçu des organismes qui viennent en aide aux communautés ethniques

Il est impossible de présenter en détail tous les organismes qui offrent des services aux immigrants à Vancouver. Certains offrent des services généraux d'établissement, tandis que d'autres s'adressent à des groupes particuliers, comme les revendicateurs du statut de réfugié, les jeunes, les personnes âgées et les enfants d'âge préscolaire.

Dans l'*«Examen des services aux communautés ethniques de Vancouver»*, les services sont répartis en trois catégories, soit ceux qui sont fournis par les neuf organismes de services aux immigrants financés par le Programme de subvention pour les services aux collectivités locales et le PEAI, ceux qui sont mis sur pied par les principales institutions pour répondre aux besoins des immigrants et les services que les principaux organismes comptent fournir.

Certains organismes principaux ont modifié considérablement la façon dont ils répondent aux besoins des communautés ethniques. Les services de police et de santé, la commission scolaire et les services de santé mentale de Vancouver sont mentionnés dans l'examen parce qu'ils ont réussi à répondre aux besoins des communautés ethniques.

La troisième source est la Planification de l'emploi qui vise la création d'emplois et la formation professionnelle. Les organismes de services aux immigrants s'en sont inspirés pour mettre sur pied des programmes

### Gouvernement provincial (Colombie-Britannique)

Le gouvernement de la Colombie-Britannique est peu disposé à verser des fonds aux organismes de services aux immigrants. Ainsi, le niveau de financement de ces organismes est minimal et ne correspond pas aux besoins. La Colombie-Britannique ne considère pas que les services d'établissement des immigrants relèvent de sa compétence, même si l'Accord du lac Meech peut entraîner des changements en ce sens. Selon des statistiques de 1986, cette province attribue beaucoup moins de crédits, par rapport à chaque immigrant, que toute autre province.<sup>\*1</sup>

### Administrations municipales

Le programme de subventions pour les services aux collectivités locales, qui constitue la principale source de financement, est souple et vise à améliorer les services communautaires de quartier. Il permet également de mettre sur pied des programmes d'aide communautaire et d'assistance judiciaire.

### Centraide

Centraide finance actuellement trois organismes de services aux communautés ethniques. On s'attend à ce que deux ou trois autres organismes soient bientôt affiliés à Centraide. Le niveau de financement est établi en fonction du total des fonds recueillis par Centraide.

\*1 Cette analyse ne tient pas compte des provinces de l'Atlantique.

### Vancouver Foundation

La Vancouver Foundation est une société non gouvernementale de bienfaisance dont les fonds de dotation et les fonds en fiducie servent à financer des projets particuliers qui sont habituellement à court terme. Par ailleurs, ces fonds ne peuvent être utilisés pour couvrir les fonds opérationnels.

Les principales sources de financement des organismes des services aux immigrants de Vancouver sont les gouvernements fédéral et provincial, l'administration municipale, Centraide et la Vancouver Foundation.

Il y a eu une certaine amélioration en ce qui a trait aux formules de financement, particulièrement grâce aux nouveaux programmes plurianuels de financement du gouvernement fédéral, mais le cadre actuel du financement cause encore des problèmes d'importance. Il n'y a aucune formule de financement de base et les lignes directrices varient d'une année à l'autre, ce qui oblige les organismes à modifier leurs programmes en conséquence. Qui plus est, les programmes ne permettent pas de régler tous les problèmes des immigrants, notamment ceux qui font face à de graves difficultés pendant la période d'adaptation.

## Gouvernement fédéral

Les fonds versés par le gouvernement fédéral proviennent de trois sources. Le Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants (PEAI) alloue des fonds aux organismes bénéficiaires qui offrent aux nouveaux arrivants des services d'accueil, d'information, d'orientation, de présentation, d'interprétation (ou) de traduction, de counselling (des conseils et de l'aide pluritôt que du counselling poussé ou professionnel), de même que de l'aide pour préparer ceux-ci à se chercher activement un emploi. Le programme s'adresse essentiellement aux immigrants nouvellement arrivés.

Le Secrétariat d'État (Multiculturalisme) a récemment remplacé son programme d'intégration culturelle par le nouveau Programme de participation civique et communautaire, qui insistera sur l'intégration des immigrants à la société canadienne. Il s'adressera aux nouveaux arrivants et favorisera l'intégration à plus long terme des immigrants, de même que le bénévolat. De plus, il comportera une formule de financement plurianuel des organismes de services.



# Données statistiques

Il est très utile de se fonder sur des statistiques exactes concernant les groupes clients pour planifier les besoins actuels et futurs en services. Malheureusement, il est difficile d'obtenir des données exactes concernant les immigrants. Les données du Recensement de 1986 n'ont pu être obtenues qu'en 1988. De plus, les données tirées du recensement et celles dont dispose EIC ont une utilité limitée parce que la formule de classification des données a changé avec les années et est peu précise. Les organismes de services aux immigrants constituent probablement la meilleure source de données. En effet, leurs données, qui sont réunies par des personnes ayant des connaissances en la matière, sont précises et à jour.

# Contexte historique, économique et social à Vancouver

Il y a vingt ans, Vancouver comptait un nombre élevé d'immigrants, mais offrait très peu de services s'adressant particulièrement à ces derniers.

Depuis lors, Vancouver se considérant comme une ville multiculturelle, divers genres d'organismes ont commencé à offrir des services afin de répondre à ces nouvelles exigences. Il s'agit d'associations indépendantes sans but lucratif, de groupes ethniques et d'organismes confessionnels. D'ailleurs, bon nombre de ces organisations sont devenues une partie intégrante du réseau de services sociaux de cette ville.

Le ralentissement économique survenu au cours des années 1980 a touché tous les services sociaux, mais ce sont les services aux immigrants qui l'ont peut-être été le plus. Les organismes ont dû alors réduire leur budget, leurs effectifs et leurs services, ce qui a été source d'incertitude et d'insécurité.

Cependant, il y a tout lieu d'être confiant dans l'avenir. Tous les ordres de gouvernement et principaux organismes semblent reconnaître la nécessité d'offrir un plus grand nombre de services destinés à répondre aux besoins des immigrants et des communautés ethniques. Par exemple, un nombre accru de programmes gouvernementaux visent à régler les problèmes de discrimination suivant les principes exposés dans la Charte canadienne des droits et libertés et la nouvelle Loi sur le multiculturalisme.

Trois genres de méthodes de recherche ont été utilisées pour réaliser cette étude. Les auteurs ont d'abord examiné des données provenant de sources traditionnelles, comme les recensements et EIC, de même que des décisions administratives et d'autres rapports et études. Ils ont ensuite mis au point un questionnaire qui a été envoyé par la poste à 120 organismes qui viennent en aide aux immigrants. Le questionnaire a permis aux organismes de se définir en fonction des services qu'ils offrent ainsi que de réunir des données sur les genres de services offerts et la façon dont ils sont dispensés, de même que sur les problèmes auxquels font face les communautés ethniques. De plus, les auteurs ont interrogé 102 personnes, qui représentaient des organismes d'aide aux immigrants, des organismes de financement, des administrations municipales, des ministères provinciaux et fédéraux, des organismes communautaires, et qui avaient des connaissances particulières des services offerts aux immigrants et aux communautés ethniques.

# Introduction

Les organismes de financement doivent périodiquement comparer les services qui sont offerts aux nouvelles tendances et aux questions d'actualité.

L'examen des services aux communautés ethniques de Vancouver a un double objectif, soit établir un répertoire des services existants et mieux faire connaître les besoins des communautés ethniques et des organismes qui leur viennent en aide ainsi que les questions qui les préoccupent et les possibilités qui s'offrent à eux. Cet examen facilitera la planification des programmes, qui permettra de répondre aux besoins actuels et futurs.

Cette recherche a été financée conjointement par le service de planification sociale de la ville de Vancouver et par Emploi et Immigration Canada (EIC).



Le présent document est le résumé bilingue  
d'une recherche sur l'immigration non publiée  
et rédigée en anglais par les auteurs, à la  
demande d'Emploi et Immigration Canada.  
On peut en obtenir un exemplaire en écrivant  
à :

Le Directeur  
Direction de l'analyse de la politique  
Direction générale de la politique d'immigration  
Emploi et Immigration Canada  
Phase IV — promenade du Portage  
Ottawa-Hull  
K1A 0J9

## Résumé de recherche

# Examen des services aux communautés ethniques de Vancouver

Renate Shearer

Janvier 1989

Les opinions exprimées dans le présent document de travail, diffusé aux fins de discussion, sont celles de l'auteur, et ne reflètent pas nécessairement celles d'Emploi et Immigration Canada. Opinions ou commentaires seraient appréciés.



## Résumé de recherche

# Examen des services aux communautés ethniques de Vancouver

Renate Shearer

Janvier 1989

Le présent document est le résumé d'une recherche sur l'immigration préparée  
par l'auteur pour le compte de la Direction de l'analyse de la politique à la  
Direction générale de la politique d'immigration.